



Granskning av lokalförsörjning och fastighetsunderhåll

Rapport
Östhammars kommun

KPMG AB

2018-11-12

Antal sidor 12



Östhammars kommun

Granskning av lokalförsörjning och fastighetsunderhåll

2018-11-12

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation	5
3.2	Lokalförsörjningsstrategi	5
3.3	Lokalernas kvalitet	6
3.4	Ansvar och befogenheter - gränsdragningslista	7
3.5	Styrning, ledning, uppföljning och ansvar beträffande kommunens fastighetsunderhåll	7
3.6	Statistik och nivå på underhållet	7
3.7	Investering eller underhåll?	7
4	Slutsats och rekommendationer	8
4.1	Svar på revisionsfrågorna	8
4.2	Rekommendationer	10

1 Sammanfattning

Vi har av Östhammars kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens lokalförsörjning och fastighetsunderhåll. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Östhammars kommun står inför utmaningar avseende behov av fastigheter för olika ändamål. Det rör sig om allt från nya verksamhetslokaler, upprustningsbehov av befintliga lokaler, ombyggnadsbehov samt ordinarie planerat underhåll.

För att uppnå ett effektivt lokalutnyttjande krävs att det finns riktlinjer för samarbetet mellan de som förvaltar fastigheterna samt de verksamheter som är i behov av lokaler. Ett fungerande lokalsamordningsarbete kräver att verksamheterna har god planering och framförhållning samt tydlighet i sina behov. Tydliga mål och kunskap om beståndet av lokaler, kvaliteter, funktioner och investeringsbehov samt kostnader för lokalerna är viktiga delar för att uppnå framgångsrik och kostnadseffektiv lokalplanering.

Ytterligare en viktig fråga vad gäller verksamhetslokaler är rutinerna kring fastighetsunderhåll. Utifrån god ekonomisk hushållning är det viktigt att underhålla det kapital man innehar i form av fastigheter. Det är viktigt med ändamålsenliga processer avseende investeringar, drift och underhåll och samtidigt analysera vad det kan innebära för kommunen i ekonomiskt- och verksamhetsmässigt perspektiv.

Mycket av ovanstående återstår att utveckla. En lokalförsörjningsstrategi håller på att tas fram och ska presenteras i december månad 2018. Denna måste fortlöpande aktualiseras i takt med att verkligheten förändras och med det behoven. Lokalförsörjningsstrategin kan med fördel hämta sin input från befolkningsprognoser, översiktsplan, detaljplaner m.m.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Ta fram nyckeltal för såväl drift som underhåll som möjliggör jämförelser med andra kommuner och/eller branschnyckeltal.
- Ta fram styrdokument som tydligt anger vad som ska prioriteras av underhållsåtgärder.
- Upprätta långsiktiga underhållsplaner i fastighetssystemet för att underlätta prioriteringar och beräkning av underhållsskulden.
- Upprätta en plan/strategi om hur underhållsskulden ska hanteras, antingen om den ska kvarstå eller hur den ska elimineras och i så fall under vilken tidshorisont.

2 Inledning/bakgrund

Östhammars kommun står inför utmaningar avseende behov av fastigheter för olika ändamål. Det rör sig om allt från nya verksamhetslokaler, upprustningsbehov av befintliga lokaler, ombyggnadsbehov samt ordinarie planerat underhåll.

För att uppnå ett effektivt lokalutnyttjande krävs att det finns riktlinjer för samarbetet mellan de som förvaltar fastigheterna samt de verksamheter som är i behov av lokaler. Ett fungerande lokalsamordningsarbete kräver att verksamheterna har god planering och framförhållning samt tydlighet i sina behov. Tydliga mål och kunskap om beståndet av lokaler, kvaliteter, funktioner och investeringsbehov samt kostnader för lokalerna är viktiga delar för att uppnå framgångsrik och kostnadseffektiv lokalplanering.

Ytterligare en viktig fråga vad gäller verksamhetslokaler är rutinerna kring fastighetsunderhåll. Utifrån god ekonomisk hushållning är det viktigt att underhålla det kapital man innehar i form av fastigheter. Det är viktigt med ändamålsenliga processer avseende investeringar, drift och underhåll och samtidigt analysera vad det kan innebära för kommunen i ekonomiskt- och verksamhetsmässigt perspektiv.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma kommunens system för att tillgodose och identifiera behovet av verksamhetslokaler samt om kommunens underhåll av fastigheter är tillräckligt eller om det innebär risker för kommunen i ett ekonomiskt perspektiv.

Följande revisionsfrågor är aktuella:

- Finns det ändamålsenliga rutiner för behovsanalys, planering, genomförande och uppföljning av lokalförsörjning t ex i form av en lokalförsörjningsstrategi på både kort såväl som lång sikt?
- Ingår i planeringen rutiner för inventering av lokalnyttjarnas önskemål om upprustnings-, ombyggnads- och underhållsåtgärder?
- Finns det rutiner för mätning av hur lokalnyttjarna upplever lokalernas verksamhetsmässiga kvalitet samt hur nöjda man är med fastighetsförvaltarens arbete?
- Är avvägningen avseende ansvar och befogenheter för såväl fastighetsförvaltare som nyttjare ändamålsenlig?
- Styrning, ledning, uppföljning och ansvar beträffande kommunens fastighetsunderhåll?
- Vilka styrdokument finns beträffande fastighetsunderhållet och hur sker uppföljning av dessa? Finns t ex anvisningar för vilka prioriteringar som ska göras om budget inte är tillräcklig?
- Vilken statistik finns beträffande tidigare och nuvarande nivåer på underhållet i kommunen?
- Underhåll respektive investering (aktiveras insatser som borde kostnadsföras)?
- Används statistik och nyckeltal som ett styrinstrument (Sker jämförelser med andra kommuner)?
- Medelstillelse och konsekvensbeskrivningar?

- Finns aktuella underhållsplaner för samtliga fastigheter och hur följer man upp dessa? Finns medel att följa dessa? Underhåll av lokaler som inte används?
- Görs erforderliga besiktningar beträffande underhållsbehov?

Granskningen avser fastigheter/lokaler som ägs av kommunen, d v s fastigheter/lokaler som ägs av stiftelse/bolag ingår inte i granskningen.

Granskningen avser kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen
- Kommunala redovisningslagen
- Tillämpbara interna regelverk och policys
- God ekonomisk hushållning

2.3 Metod

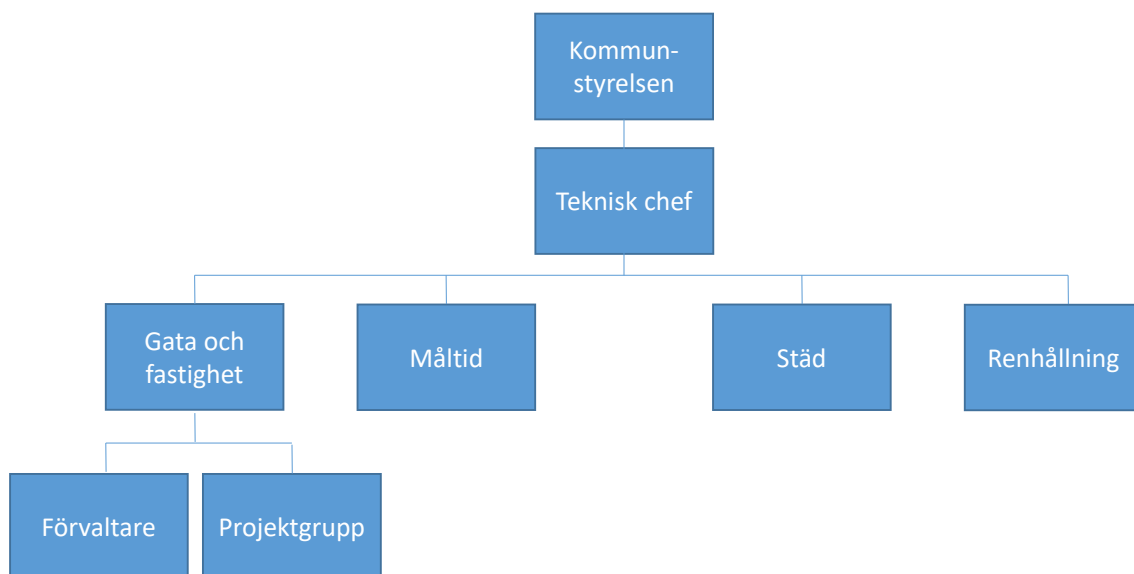
Granskningen har genomförts genom:

- Genomgång av styrande och stödjande dokument
- Intervjuer med ansvariga handläggare i kommunen

Rapporten är faktakontrollerad av intervjupersoner och uppgiftslämnare.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation



Tekniska förvaltningen består av fyra avdelningar, gata och fastighet, måltid, städ och renhållning och har ca 180 anställda. Avdelningen som har hand om fastigheter är gata och fastighet. Denna i sin tur är bl a uppdelad i två driftgrupper samt en projektgrupp. Förvaltningen styrs av kommunstyrelsen.

3.2 Lokalförsörjningsstrategi

Östhammars kommun har ingen dokumenterad lokalförsörjningsstrategi. Det finns heller ingen dokumentation kring rutiner för behovsanalys, planering, genomförande och uppföljning av lokalförsörjningen vare sig på kort eller lång sikt.

Förvaltningen har av kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram en kommunövergripande lokalförsörjningsplan. Den ska vara klar i januari/februari 2019.

Östhammars kommun tillämpar internhyra. D.v.s. verksamheterna betalar för sitt lokalutnyttjande ur sin budgetram till tekniska förvaltningen. På så vis är lokalförsörjningen förknippad med den ordinarie budgetprocessen i kommunen. Initiativet till ny-, till- och ombyggnad kommer från verksamheterna som innan de gör en beställning från tekniska förvaltningen måste göra en förstudie. Förstudien ska svara på frågan om lokalbehovet kan tillgodoses på annat sätt än ny-, till- och ombyggnad. Om så inte är fallet får verksamheterna framställa ett förslag till sin nämnd och om nämnden godkänner förslaget går det vidare till budgetberedning för att slutligen hamna i tekniska förvaltningens investeringsbudget och vad gäller

hyreskostnaden hamnar denna i nämndens driftbudget. I varje förvaltning finns en behörig beställare.

På varje förvaltning i kommunen som nyttjar lokaler finns någon som är ansvarig för lokalplanering. Denna person är också behörig beställare gentemot tekniska förvaltningen. Inga åtgärder görs om en beställning till tekniska förvaltningen inte kommer från den behöriga beställaren.

En lokalstrateg finns på tekniska förvaltningen och som håller lokalförsörjningsmöte några gånger om året med övriga förvaltnings lokalansvariga. I lokalförsörjningsgruppen diskuteras bl.a. de lokalbehov som respektive förvaltning har. Dessa diskussioner är en viktig input i lokalplaneringen. Det finns sålunda någon form av behovsanalyser men ingen samlad bild över hela kommunens lokalbehov. Barn- och utbildningsförvaltningen har gjort en behovsanalys som sträcker sig 10 år framåt.

I lokalförsörjningsmötena förs det huvudsakligen fram behov av mindre åtgärder.

För närvarande byggs det mycket i kommunen och frånvaron av en långsiktig strategi har lett till att det finns många tillfälliga lösningar i form av paviljonger. Dessa har tillfälliga bygglov och många av byggloven löper snart ut vilket sätter press på andra lösningar eller förnyade tillfälliga bygglov. Paviljonglösningar behöver inte vara dåliga rent kvalitetsmässigt men är ofta en dyrare lösning än permanenta lösningar i form av "riktiga" byggnader.

3.3 Lokalernas kvalitet

Någon direkt mätning av hur nöjda verksamheterna är med fastighetsförvaltningen och/eller lokalernas verksamhetsmässiga kvalitet görs inte. Signaler om hur verksamheterna upplever lokaler får tekniska förvaltningen genom dagliga kontakter med verksamheterna och i lokalförsörjningsgruppen.

För närvarande fokuserar tekniska förvaltningen på att vädersäkra byggnaderna. D.v.s. åtgärder som skyddar för väder och vind är prioriterade. Det handlar konkret om att se till att tak och fasader är intakta. Det pågår även mycket åtgärder kring OVK¹.

Tekniska förvaltningen gör egna inventeringar för att bedöma lokalernas skick. En nyligen genomförd inventering pekar på en underhållsskuld, d.v.s. eftersatt underhåll, på omkring 44 miljoner kronor. Det avser främst fyra förskolor. Åtgärder planeras och genomförs. De enheterna med mest eftersatt underhåll prioriteras. Bedömningen är att åtgärderna ska vara genomförda vid årsskiftet 2018/2019.

På fråga om vilken underhållskostnad som kommunen har per kvadratmeter är svaret nekande. Det planerade och avhjälpande underhållet uppges vara ca 7 miljoner kronor per år. Kommunen har ca 100-tusen kvadratmeter yta och det indikerar en underhållskostnad om ca 70 kronor per kvadratmeter lokalyta.

¹ Obligatorisk kontroll av ventilation

3.4 Ansvar och befogenheter - gränsdragningslista

För att klargöra vem som har ansvaret för åtgärder i kommunens lokaler finns en gränsdragningslista. Tekniska förvaltningen har fastighetsskötare anställda och barn- och utbildningsförvaltningen har vaktmästare. Gränsdragningslistan avgör vad som kan betraktas som rent fastighetsunderhåll och vad som är vaktmästeri. Det kan handla om vem som t.ex. ska byta lampor, uppsättning och underhåll av markiser, skötsel av utemiljö m.m.

3.5 Styrning, ledning, uppföljning och ansvar beträffande kommunens fastighetsunderhåll

Gatu- och fastighetsavdelningen är en serviceorganisation som till stor del styrs av hyresgästernas behov, önskemål och beställningar. Politiskt styrs förvaltningen av kommunstyrelsen.

Tekniska förvaltningen rapporterar till kommunstyrelsen i delårsbokslut och årsredovisning. Det finns förslag på kvartalsvis rapportering. Vissa beslut, t.ex. uthyrning på längre perioder ska tas till KSAU för beslut.

Några egentliga styrdokument finns inte för fastighetsförvaltningen. Förvaltarna arbetar med åtminstone femårsplaner efter egen prioritering. Prioriteringen är vädersäkring, installation och sedan ytrenovering t.ex. tapetsering och målning. Till viss del finns underhållsplaner i fastighetssystemet Incit men systemet utnyttjas inte fullt ut.

3.6 Statistik och nivå på underhållet

Det saknas mycket av statistik om nivån på underhåll, framförallt nyckeltal. Förvaltarna har listor över vad som har gjorts och åtgärder läggs in i fastighetssystemet Incit. Systemet påkallar uppmärksamhet vid återkommande fel.

Då det saknas en fullödig statistik på underhållet går det heller inte att använda som styrinstrument, t.ex. som att jämföra sig med andra kommuner.

3.7 Investering eller underhåll?

Vad som är investering eller underhåll avgörs i dialog mellan tekniska förvaltningen och ekonom på kommunledningsförvaltningen. På fråga till kommunledningsförvaltningen vad som avgör om en åtgärd i en fastighet ska redovisas som underhåll (drift) eller investering är svaret att värde- och/eller standardhöjande åtgärder redovisas som investering och återställande av standard som underhåll (drift).

Komponentavskrivning tillämpas delvis i kommunen framför allt på nya investeringar. I äldre fastigheter har man ännu inte kommit lika långt.

Östhammars kommun komponentindelar investeringar med ett restvärde över en miljon kronor enligt följande:

Komponent (9st. huvudkomponenter)

- Mark (ingen avskrivningstid)
- Markanläggning (avskrivningstid 20-50 år)
- Stomme/grund (avskrivningstid 80 år)
- Yttertak (avskrivningstid 20-40 år)
- Fasad (avskrivningstid 20-80 år)
- Ventilations (avskrivningstid 20 år)
- Styr reglerutrustning (avskrivningstid 10 år)
- VVS (avskrivningstid 25 år)
- El (avskrivningstid 30 år)
- Kök (avskrivningstid 20 år)
- Övrigt (avskrivningstid 25 år)

4 Slutsats och rekommendationer

Östhammars kommun står inför utmaningar avseende behov av fastigheter för olika ändamål. Det rör sig om allt från nya verksamhetslokaler, upprustningsbehov av befintliga lokaler, ombyggnadsbehov samt ordinarie planerat underhåll.

För att uppnå ett effektivt lokalutnyttjande krävs att det finns riktlinjer för samarbetet mellan de som förvaltar fastigheterna samt de verksamheter som är i behov av lokaler. Ett fungerande lokalsamordningsarbete kräver att verksamheterna har god planering och framförhållning samt tydlighet i sina behov. Tydliga mål och kunskap om beståndet av lokaler, kvaliteter, funktioner och investeringsbehov samt kostnader för lokalerna är viktiga delar för att uppnå framgångsrik och kostnadseffektiv lokalplanering.

Ytterligare en viktig fråga vad gäller verksamhetslokaler är rutinerna kring fastighetsunderhåll. Utifrån god ekonomisk hushållning är det viktigt att underhålla det kapital man innehar i form av fastigheter. Det är viktigt med ändamålsenliga processer avseende investeringar, drift och underhåll och samtidigt analysera vad det kan innebära för kommunen i ekonomiskt- och verksamhetsmässigt perspektiv.

Mycket av ovanstående återstår att utveckla. En lokalförsörjningsstrategi håller på att tas fram och ska presenteras i december månad 2018. Denna måste fortlöpande aktualiseras i takt med att verkligheten förändras och med det behoven. Lokalförsörjningsstrategin kan med fördel hämta sin input från befolkningsprognoser, översiktsplan, detaljplaner m.m.

4.1 Svar på revisionsfrågorna

Finns det ändamålsenliga rutiner för behovsanalys, planering, genomförande och uppföljning av lokalförsörjning t.ex. i form av en lokalförsörjningsstrategi på både kort såväl som lång sikt?

För närvarande saknar kommunen en kommunövergripande lokalförsörjningsplan/-strategi. Barn- och utbildningsförvaltningen har dock gjort en behovsanalys som sträcker sig 10 år framåt.

Det finns en lokalstrategi på tekniska förvaltningen som har fått i uppdrag att ta fram en kommunövergripande lokalförsörjningsplan. Den ska vara färdigställd i december månad 2018.

Ingår i planeringen rutiner för inventering av lokalnyttjarnas önskemål om upprustnings-, ombyggnads- och underhållsåtgärder?

Lokalnyttjarnas önskemål om upprustnings-, ombyggnads- och underhållsåtgärder fångas upp dels i lokalgruppen och dels i budgetprocessen. Någon särskild rutin utöver detta finns inte.

Finns det rutiner för mätning av hur lokalnyttjarna upplever lokalernas verksamhetsmässiga kvalitet samt hur nöjda man är med fastighetsförvaltarens arbete?

Nej, det finns inga särskilda rutiner för att mäta lokalnyttjarnas upplevelse av lokalernas verksamhetsmässiga kvalitet. Hur nöjd man är med fastighetsförvaltarens arbete fångas i någon mån upp i de dagliga kontakterna mellan verksamheten och fastighetsförvaltarna.

Är avvägningen avseende ansvar och befogenheter för såväl fastighetsförvaltare som nyttjare ändamålsenlig?

En gränsdragningslista är framtagen som reglerar ansvar och befogenheter mellan fastighetsförvaltare och lokalnyttjarna. Vi bedömer det som ändamålsenligt.

Styrning, ledning, uppföljning och ansvar beträffande kommunens fastighetsunderhåll?

Underhållsinsatser är till stor del ett resultat av fastighetsförvaltarens prioriteringar samt budgetprocessen.

Vilka styrdokument finns beträffande fastighetsunderhållet och hur sker uppföljning av dessa? Finns t.ex. anvisningar för vilka prioriteringar som ska göras om budget inte är tillräcklig?

Det saknas styrdokument avseende fastighetsunderhåll. En uppföljning av verksamhet och ekonomi sker dock till kommunstyrelsen i samband med delårsbokslut och årsredovisning. I övrigt är det förvaltarna som prioriterar.

Vilken statistik finns beträffande tidigare och nuvarande nivåer på underhållet i kommunen?

Statistik i form av nyckeltal används inte. Utförda åtgärder prickas av i listor som förvaltarna har. Åtgärder läggs även in i fastighetssystemet Incit som ger signaler om återkommande fel.

Underhåll respektive investering (aktiveras insatser som borde kostnadsföras)?

För nya investeringar tillämpar kommunen komponentavskrivning, d.v.s. aktiverar sådant som ska aktiveras. För befintligt bestånd har inte detta gjorts.

Används statistik och nyckeltal som ett styrinstrument (Sker jämförelser med andra kommuner)?

Kommunen gör inga jämförelser med andra kommuner. En viss nytta kan kommunen ha av detta men då tidigare års underhållsarbeten varierar mellan kommunerna är sådana jämförelser ibland missvisande.

Medelstilldelning och konsekvensbeskrivningar?

När prioriteringar måste göras av ekonomiska skäl blir konsekvenserna att sådant som inte är nödvändigt får vänta. Prioriteringsordningen är vädersäkring, installationer och sedan ytskikt.

Finns aktuella underhållsplaner för samtliga fastigheter och hur följer man upp dessa? Finns medel att följa dessa? Underhåll av lokaler som inte används?

Kommunen har ett fastighetssystem där man kan lägga upp underhållsplaner för varje fastighet för långa tider framåt. Den funktionen används så vitt vi förstår inte. Förvaltarna har en framförhållning på ca 5 år för sina fastigheter. Underhåll av lokaler som inte används är inte en aktuell fråga då det i stort sett saknas lokaler som inte används.

Görs erforderliga besiktningar beträffande underhållsbehov?

Det görs inte regelmässigt besiktningar beträffande underhållsbehov. En nyligen genomförd inventering visar på en underhållsskuld som beräknas till ca 44 miljoner kronor.

4.2 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Ta fram nyckeltal för såväl drift som underhåll som möjliggör jämförelser med andra kommuner och/eller branschnyckeltal.
- Ta fram styrdokument som tydligt anger vad som ska prioriteras av underhållsåtgärder.
- Upprätta långsiktiga underhållsplaner i fastighetssystemet för att underlätta prioriteringar och beräkning av underhållsskulden.
- Upprätta en plan/strategi om hur underhållsskulden ska hanteras, antingen om den ska kvarstå eller hur den ska elimineras och i så fall under vilken tidshorisont.

Datum som ovan

KPMG AB



Göran Acketoft

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.